
CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONES DE MERCADO

Informe del Banco Mundial de 2002, Washington,
Oxford University Press, 228 páginas.

*Carolina Esguerra Roa**

INTRODUCCIÓN

Los resultados poco satisfactorios del desempeño económico actual, en Estados Unidos y en América Latina, cuestionan el alcance de los diseños de política de los economistas y ponen en duda sus diagnósticos y prescripciones. La reivindicación del papel de los economistas en el diseño y la ejecución de las políticas públicas es uno de los propósitos implícitos del informe del Banco Mundial de este año, dedicado a la construcción de instituciones de mercado que promuevan el crecimiento económico y reduzcan la pobreza.

El objetivo general del informe es presentar un marco de referencia para construir instituciones que apoyen el desempeño de los mercados, sugerir la construcción de instituciones efectivas y definir una guía de política que promueva el cambio institucional.

Con ese propósito, las instituciones se definen como las reglas o mecanismos de refuerzo y organización que cumplen tres funciones básicas: ser canales de información sobre las condiciones del mercado entre los agentes económicos, definir y reforzar los derechos de propiedad y los contratos, y propiciar incentivos a favor o en contra de la competencia económica. Este concepto multifuncional reúne las características que definen las instituciones eficientes como compatibles con los incentivos del mercado, es decir, aquellas que canalizan la información, delimitan la propiedad e incentivan el grado de competencia que el mercado requiere en un contexto determinado.

* Economista e investigadora de la Universidad Externado de Colombia, calle 12 n.º 1-17 este, bloque A, piso 3, Bogotá, carolinaesguerra@hotmail.com. Fecha de recepción: 23 de septiembre de 2002; fecha de aceptación: 1 de octubre de 2002.

El informe hace algunas recomendaciones a las autoridades políticas de los países que deseen obtener resultados predeterminados de un diseño institucional. La propuesta tiene cuatro dimensiones. Primera, complementar lo que existe; se requieren instituciones complementarias que promuevan la transparencia, el cumplimiento y la inversión en capital humano para establecer parámetros de producción y tecnología que induzcan un desarrollo sostenido. Segunda, innovar para poder identificar las instituciones que funcionan en el ámbito de las políticas públicas nacionales, las prácticas comerciales privadas y la acción local. Tercera, conectar comunidades por medio de la información y el intercambio, en torno del fortalecimiento de la demanda y de los sistemas financieros. Y cuarta, promover la competencia entre individuos, firmas, jurisdicciones y productos para inducir cambios institucionales que reduzcan los costos de producción e intercambio.

El informe consta de diez capítulos, el primero de los cuales expone en detalle los cuatro puntos mencionados. Los capítulos siguientes ilustran la aplicación de cada uno de ellos en diferentes ámbitos de diseño institucional: el mercado agrario, las firmas, los sistemas financieros, las instituciones políticas, la regulación de infraestructura, los medios de comunicación y las normas y redes sociales.

Los ejemplos revelan una preocupación central del informe: la tensión entre regulación y competencia, y entre informalidad y formalidad institucional. En cada uno de los casos de estudio se pretende encontrar cuál es el punto óptimo entre regulación y competencia, y entre instituciones formales e informales. Se subrayan la particularidad de cada caso y la necesidad de observar en detalle las condiciones específicas de cada país para saber cuándo y en qué forma es conveniente complementar, innovar, conectar y promover la competencia.

En mi opinión, sólo en el capítulo 9, que trata el tema de las normas y redes sociales, el informe logra demostrar su objetivo, cuando discute en términos más concretos y menos dogmáticos la complementariedad entre los resultados del mercado y la organización social que lo sustenta o lo rechaza. Aunque en los capítulos anteriores se estudia la particularidad de cada caso, el análisis se limita a las consideraciones usuales sobre el libre cambio y la competencia, y se deja de lado el propósito de observar la pluralidad de aspectos que fundamentan el desempeño económico. A pesar de que en el capítulo 9 se hace un esfuerzo para mostrar que el análisis no es tan estrecho, queda la impresión de que la argumentación es la típica defensa de la libre competencia *disfrazada* de análisis institucional. Los capí-

tulos no están articulados y la reiteración de las recomendaciones hace que la lectura sea pesada y tediosa.

En la siguiente sección se destacan los argumentos que evidencian la tensión entre regulación y competencia, y entre informalidad y formalidad institucional; luego se resaltan los argumentos referentes a las redes sociales; por último se presentan algunos comentarios generales.

TENSIÓN ENTRE COMPETENCIA Y REGULACIÓN, E INFORMALIDAD Y FORMALIDAD INSTITUCIONAL

La tensión entre libre competencia y regulación se refiere a la forma de complementar, innovar, conectar y promover la eficiencia. ¿Debe el Estado intervenir o debe ser la libre competencia la que regule las interacciones del mercado?

Por su parte, la tensión entre institucionalidad informal y formal se refiere no ya al agente que promueve la eficiencia sino al carácter de la institucionalidad. Es decir, se pretende establecer qué tipo de actividades deben funcionar informalmente, sin una organización preestablecida o diseñada por el Estado, y cuáles requieren dicha organización. En un escenario de libre competencia podríamos encontrar instituciones formales (leyes estatutarias que impiden la formación de monopolios, por ejemplo) e instituciones informales (mecanismos de libre transferencia de información entre comunidades); y en un escenario de regulación, instituciones formales (legislación de pesos y contrapesos políticos) e instituciones informales (mercado de votos).

En todos los estudios de caso se subrayan estas tensiones y se exponen las razones para elegir una u otra opción institucional. Sin embargo no es evidente qué solución se propone para resolver los problemas identificados. Solamente se expresan los diversos puntos de vista y se extraen algunas conclusiones. Como se mencionó, aunque se exponen las diferentes posibilidades, en general la balanza es favorable a las políticas de libre cambio y competencia, sin que se presenten evidencias sólidas ni se expongan razones suficientemente convincentes. A continuación se presentan algunas de estas discusiones.

EL MERCADO AGRÍCOLA

Los mercados de las áreas rurales están por lo general aislados de los centros urbanos, dispersos geográficamente y sujetos no sólo a la va-

riación del clima sino a la inconsistencia de las políticas públicas, lo que afecta, entre otros aspectos, el acceso de los campesinos al sistema financiero, pues los altos costos de información se reflejan en tasas de interés más altas y en la exigencia de mayores garantías para respaldar los préstamos.

En estas condiciones, las autoridades políticas deben garantizar la seguridad de los títulos formales sobre la tierra, para que los derechos de propiedad sirvan de garantía e incentiven la transferencia de propiedades a cultivadores más eficientes. Pero no hay que desconocer que los sistemas informales de información sobre la propiedad de la tierra —basados en el conocimiento de los miembros de la comunidad y los vecinos— pueden ser más eficientes y menos costosos que los títulos formales cuando estos últimos no son claros y no tienen verdadero respaldo legal.

Para garantizar los derechos de propiedad, el informe propone que el sector privado se encargue de la construcción y la difusión de los registros de información, y el sector público, de la definición jurídica del proceso, con el fin de que la transferencia de información permita el acceso de los campesinos al sector financiero en condiciones más favorables. La propuesta se complementa con el incremento de la inversión pública y privada en nuevas tecnologías que se ajusten al proceso productivo.

Esta propuesta parece suponer que con menores restricciones de información hay mayores posibilidades de financiación y mayor acceso a la innovación tecnológica, lo que a su vez lleva a la ampliación y la integración del mercado agrario. Pero, ¿es posible que el simple acceso al sistema financiero reduzca los problemas de información, localización e integración del mercado agrario?, ¿no es el mismo sistema financiero el que ha impedido su integración al mercado nacional e internacional?

LAS FIRMAS

En este capítulo del informe se discute la incidencia de la gestión pública en las estructuras de propiedad, los grupos empresariales y las asociaciones económicas, en cuanto afecta las expectativas de inversión y la asignación de recursos de las firmas.

Las estructuras de propiedad se asocian con las fortalezas y debilidades del control legal. Se encuentra evidencia de que la concentración de la propiedad es consecuencia de la debilidad legal, pues cuanto más débil sea el sistema legal se esperan estructuras de propiedad más concentradas que ejerzan el control y la vigilancia que no pro-

porciona el Estado. Sin embargo, la concentración de la propiedad puede reducir las posibilidades de financiación extranjera, pues en el ámbito internacional se suelen preferir distribuciones de inversión más equitativas que representen riesgos menores. De esta forma, la protección legal se debe complementar con las estructuras de propiedad, según las particularidades de cada caso. Siguiendo esta línea de argumentación, el informe se refiere al proceso fallido de privatización en América Latina como caso representativo de la falta de complementariedad entre regulación y competencia. Afirma que los mecanismos de control no fueron suficientemente fuertes para mantener las nuevas estructuras de propiedad y evitar los abusos.

Y así justifica la creación de grupos y asociaciones empresariales para protegerse de la debilidad de las instituciones de mercado; sin embargo advierte que la combinación de poder económico y poder político puede resultar desfavorable cuando priman los intereses particulares. Por tal razón, subraya que la apertura económica puede balancear el poder de los grupos económicos, pues la competencia y el riesgo de bancarrota son necesarios para controlar a quienes tienen el control de los recursos. Y añade que las instituciones formales complementarias son indispensables para ejercer dicho control. Por tanto, aunque es de esperar que los agentes privados sustituyan las leyes formales, la gestión pública es necesaria para beneficiar y controlar las iniciativas privadas.

En este caso, la tensión entre regulación y competencia se limita al ejercicio del control formal o informal, del poder político y económico. El énfasis recae en la complementariedad necesaria para que las firmas puedan competir pero no abusen de su libertad. Sin embargo, no hace explícita la manera de lograr esa actuación estratégica que se supone deben prever las autoridades políticas.

LOS SISTEMAS FINANCIEROS

Según el informe, los mercados financieros surgen para reducir los costos de información y de prestar y pedir prestado, por lo que facilitan el intercambio de bienes y servicios, la asignación de crédito y el control a los prestamistas. Afirma incluso que la apertura al intercambio y la libre competencia contribuyen *siempre* al desarrollo de las instituciones financieras, afirmación que en mi opinión desnuda una actitud impositiva y dogmática que desvirtúa la *supuesta* imparcialidad y generalidad que pretende el estudio, pues es precisamente lo contrario de lo que se trata de argumentar con la visión estratégica de particularizar los casos de estudio.

El propósito de este capítulo es mostrar que el objetivo de la regulación es crear un sistema financiero estable apelando a las percepciones de los individuos y los incentivos que se derivan de la regulación. Propone adoptar indicadores internacionales de capital social, clasificación de riesgo y parámetros de regulación. Insiste en que las organizaciones financieras sean independientes de las presiones políticas, pero no menciona su relación con los grupos empresariales y no cuestiona su incidencia en la concentración del poder económico, tema del capítulo anterior.

Además reitera que las entidades financieras extranjeras pueden suplir las deficiencias de las entidades nacionales o al menos fijar los parámetros que deben seguir los sistemas nacionales; otra afirmación que sobrevalora los efectos de la apertura e induce a preguntar cuál es el propósito del análisis: ¿*construir* o *adoptar* instituciones de mercado?

INSTITUCIONES POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

El papel de las instituciones políticas se juzga eficiente cuando el régimen de regulación estimula la competencia de mercado y crea un ambiente estable con políticas macroeconómicas facilitadoras de la actividad de mercado. Además, la gestión pública debe reducir los niveles de corrupción y establecer el límite entre el ejercicio del poder político y su uso arbitrario. Por ello se exalta la función de los pesos y contrapesos del sistema político y el fortalecimiento de los sistemas de responsabilidad pública frente a los resultados de política.

La discusión de los pesos y contrapesos políticos recoge la preocupación de encontrar el grado óptimo de regulación, de tal modo que el contexto político se ajuste a las necesidades del mercado y a la vez restrinja los abusos en función de un objetivo social. Esta discusión centra la atención en la complejidad de la construcción de las instituciones de mercado, pues se refiere a la visión estratégica que requieren las autoridades políticas para captar, según su realidad, las señales económicas que van indicando cuándo y cómo intervenir. Aunque puede parecer obvio, la idea central es reiterar que la construcción de instituciones de mercado implica la creación de un modelo dinámico propio de cada país, cuyos pesos y contrapesos se definen según sus características de desarrollo.

Lo anterior se relaciona con el funcionamiento del sistema judicial y se define en términos de la rapidez, los costos de las decisiones judiciales y el acceso de los individuos a las cortes. Se concluye y se generaliza que la simplificación de los procedimientos está asociada

con una eficiencia social mayor, de tal forma que en los países desarrollados la simplificación del proceso refleja eficiencia judicial, mientras que en los países en desarrollo la complejidad la reduce. Adicionalmente, la responsabilidad de los jueces y la imparcialidad de las decisiones son indicadores de la buena gobernabilidad.

De nuevo, la generalización imprime un sesgo a las conclusiones, pues –según estudios empíricos– se repite un esquema que juzga el desarrollo de la siguiente forma: los países eficientes son los federales, mientras los ineficientes son los países centralistas con esquemas de justicia complejos. Precisamente esta conclusión se debería evitar en un contexto de construcción institucional.

REGLAMENTACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA

A partir de los estudios de caso, el informe encuentra que los servicios de infraestructura son provistos en su mayoría por agentes privados y que cada vez son menores los servicios estatales en este campo, lo que obedece a las necesidades de aliviar las finanzas públicas y reemplazar los tradicionales monopolios por economías de mercado competitivo. Se espera que la provisión privada de infraestructura disminuya las restricciones de capital e incremente la inversión productiva. Aunque se evidencian cambios de productividad generados por los proveedores privados, también se analizan los diversos casos en donde los monopolios conviven con la competencia, ya sea que se integren al mercado o separen sus funciones verticalmente.

La diversidad de alternativas de complementariedad entre competencia y monopolio apela a la construcción de estructuras reglamentarias de apoyo y vigilancia que regulen la tensión de poderes. Se reitera que la ausencia de un sistema de pesos y contrapesos fomenta la ineficiencia burocrática y la corrupción privada, lo que a su vez tiende a presionar un cambio en el diseño institucional. Con el propósito de construir instituciones eficientes de mercado, se comenta la discusión entre centralización y descentralización institucional. Las ventajas de la descentralización se resumen en mejor conocimiento de las condiciones locales, responsabilidad política y control directo, mientras que las ventajas de la centralización se asocian con las economías de escala generadoras de los avances tecnológicos, la visión global y el desarrollo industrial de los grandes conglomerados humanos.

En este caso sólo se exponen las alternativas y se hace un llamado a las autoridades políticas para que diseñen instituciones de infraestructura que complementen, innoven, conecten y promuevan la com-

petencia. Además se espera que la estructura de regulación incremente el acceso de los más pobres a los servicios de infraestructura, a través de precios bajos e inversión productiva.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Para cerrar la discusión, el informe destaca la función de las instituciones como canales de información sobre las condiciones del mercado entre los agentes económicos. Justamente gracias a esta característica, el diseño institucional puede complementar, innovar, conectar y promover resultados económicos eficientes, por lo que los medios de comunicación son esenciales para el cambio institucional. Al suministrar información a comerciantes, consumidores e inversionistas, los medios afectan las decisiones de demanda y oferta, pero también inciden en los mercados políticos al sancionar las acciones corruptas y abrir un espacio de discusión pública.

Debido al poder de los medios de comunicación para afectar las percepciones y preferencias de los individuos, la imparcialidad y la calidad de la información que se transmita es determinante para una buena gestión pública y de mercado. Los medios deben ser independientes, confiables y capaces de suministrar información relevante y diversa. Sin embargo, en general, la concentración del poder va acompañada de la propiedad del capital financiero y de los medios de comunicación, de modo que la regulación y el control encuentran grandes limitaciones. En este caso, la competencia en el suministro de información puede actuar como mecanismo de control.

Igual que en los capítulos anteriores, se muestran las ventajas y desventajas del control público y privado de los medios de comunicación. Algunos analistas están a favor de la propiedad estatal porque asumen que la información es un bien público —una vez ofrecido a algunos clientes es muy costoso restringir el acceso a otros usuarios— y que su provisión por agentes privados puede ser muy restringida, pues los retornos esperados de la inversión son bajos. Además, la propiedad pública garantiza la protección del consumidor. De otro lado, los críticos de esta visión sostienen que el control del gobierno sobre los medios puede manipular y distorsionar la información a favor del gobierno, e incidir en la votación y en las decisiones políticas. Creen que los agentes privados pueden ser más imparciales y responsables con el consumidor.

En ambos casos se han presentado resultados no esperados que pueden contrarrestar fácilmente los argumentos de cada parte —la privatización ha incrementado la concentración del mercado, así como

la regulación estatal ha utilizado su poder para manipular los resultados políticos. De nuevo es evidente que el problema no es definir la propiedad de los medios de comunicación sino el sistema de pesos y contrapesos que garantice su independencia y calidad, tema fundamental para el diseño institucional, pues asocia los resultados políticos con la responsabilidad política, así como los resultados sociales con la responsabilidad social.

NORMAS Y REDES SOCIALES

La síntesis de este capítulo se presenta por separado para resaltar los argumentos que hilan la tesis principal del informe y dejan de lado la discusión entre regulación y competencia para centrarse en la discusión institucional de los mercados. Como ya se mencionó, algunas recomendaciones se reducen a decir que hay que diseñar instituciones de libre mercado e ignoran la influencia de las redes sociales en la adaptación institucional. En este capítulo, sin embargo, el énfasis se encuentra precisamente en este tema.

Las redes sociales —de clase, casta, tribu y vecindad, entre otras— constituyen canales de información que benefician a grupos particulares de la población y pueden facilitar las transacciones de mercado. Sin embargo, las redes sociales son también excluyentes, por lo que pueden destruir los canales de información y restringir las oportunidades de otros individuos en el mercado. En este caso, la tensión se centra en la definición del límite entre las instituciones informales, derivadas de las redes sociales, y las instituciones formales que busquen reducir la exclusión social.

Por una parte, las instituciones informales aparecen para reducir riesgos, difundir información, definir derechos de propiedad y manejar la competencia, y en muchos casos surgen como mecanismos de protección en un entorno económico desfavorable. En estos casos, las instituciones informales pueden ser más eficientes y menos costosas que las formales, por cuanto responden a necesidades inmediatas y crean canales de información con la ayuda de quienes se benefician de los resultados en un esfuerzo común.

Por otra parte, la exclusión social y las fallas de coordinación de las instituciones informales pueden impedir la ampliación de los mercados y encerrar a las comunidades en un entorno limitado de intercambio económico. De allí que el crecimiento del mercado requiere instituciones formales que suplanten las redes sociales y generalicen parámetros de convivencia y organización social no excluyentes. Según el informe, la formalidad institucional debe garantizar la difu-

sión de información y respaldar los intercambios en función de la ampliación de las oportunidades económicas. Por lo tanto, el reto de las autoridades políticas es construir canales de información entre las instituciones formales y las informales, y sustituir aquellas que impidan el cambio institucional.

Esta tensión entre formalidad e informalidad apela directamente al problema de la construcción de instituciones de mercado que definan un modelo propio de desarrollo económico y social. Además, muestra que la creación de estas instituciones no es sólo un problema económico sino social. Por ende, las herramientas económicas, ya sean reguladoras o de libre mercado, no solucionarán la pobreza y la desigualdad, fines últimos del diseño de instituciones que complementen, innoven, conecten y promuevan la competencia.

COMENTARIOS FINALES

Cabe destacar que las diversas recomendaciones del informe plantean la necesidad de un análisis estratégico en la selección de las políticas, puesto que la interrelación entre los ámbitos económico, político y social impide suponer *que lo demás permanece constante*. Es precisamente la complejidad institucional la que requiere que se fijen los fines y no los medios del desarrollo económico. El informe es claro en destacar que los fines deben ser el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. En este contexto, el propósito es encontrar los límites entre la regulación y la competencia, en el ámbito formal y en el informal, según la particularidad de cada país.

El informe explora un punto esencial –aunque en muchos casos no es fiel a este propósito y recomienda políticas derivadas de un modelo económico que ha mostrado fallas e inconvenientes– cómo *crear o construir* nuestro propio entorno en función de unos propósitos sociales que involucren a la comunidad; un problema que en Colombia parece evadirse cuando se piensa que alguien o algo solucionará de pronto todos los problemas, sin que discutamos o nos involucremos en el cambio institucional que tanto deseamos.

Siguiendo este mismo razonamiento, Fernando Cepeda Ulloa en una columna editorial de *El Tiempo* del 23 de julio de 2002 comentó así el informe:

[Es] un texto de urgente lectura para los miembros del nuevo gobierno que están interesados en desarrollar la asignatura pendiente de la modernización del Estado en Colombia, la cual debe incluir la del sector empresarial y la de las organizaciones no gubernamentales, en el entendido de que en el caso de estas dos últimas la responsabilidad está en cabeza de sus directos responsables.

En síntesis, la construcción de instituciones de mercado no sólo requiere la definición de la propiedad sobre los medios de producción, sino también un sistema de pesos y contrapesos que precise la responsabilidad política y social de los participantes del mercado. Esto implica la participación activa de la comunidad en un contexto de libre discusión y no en función de unos ideales absolutos que contradicen el propósito de la construcción del desarrollo.